

熊本地震におけるみなし仮設居住者への見守り支援事業
—協セクターによる支援活動を事例として—

Social Support Services for Residents of Government-Rented-Privately-Owned-
Houses-as-Temporary-Housing:
A Case of Support Activities by a Cooperative Sector after the 2016 Kumamoto Earthquake

高木 聡史 ・ 稲月 正

北九州市立大学 地域創生学群
『地域創生学研究』 第4号 2021年3月

熊本地震におけるみなし仮設居住者への見守り支援事業
－協セクターによる支援活動を事例として－

Social Support Services for Residents of Government-Rented-Privately-Owned-
Houses-as-Temporary-Housing:

A Case of Support Activities by a Cooperative Sector after the 2016 Kumamoto Earthquake

高木 聡史*・稲月 正

Satoshi TAKAKI, Tadashi INAZUKI

<要旨>

熊本地震で益城町地域支え合いセンターからみなし仮設居住者への見守り支援事業を受託した「よか隊ネット熊本」と「minori」による支援活動を振り返る。支援期間は「みなし仮設入居初期・訪問開始期」「生活再建準備期・生活支援期」「みなし仮設退去・生活再建期」「事業終了後とコロナ禍の影響」の4つに区分した。支援の成果としては、①訪問活動と伴走型支援により多様な生活課題の把握と対応が行われたこと、②既存の災害関連の制度ではうまく対応できないケースも発見できたこと、③そうした諸問題を弁護士会等の専門機関やネットワーク内のボランティア団体などと連携しながら解決したこと、④「つながる広場」「つながるカフェ」などコミュニティ形成の支援もあわせて行ったことなどが挙げられる。他方、①行政との情報共有における制約、②支援費用の確保、③自死や孤独死を完全には防げなかったこと等の課題もあった。このような課題はあるものの振り返りからは、協セクターは、支援の実行主体として優位性を持つことが示唆された。

<キーワード>熊本地震、みなし仮設、益城町地域支え合いセンター、よか隊ネット熊本、minori (みのり)、協セクター

1. 本稿の目的と対象事例

1.1 目的

被災者の生活問題を軽減できる支援システムを平時において構築しておくことは、災害に対してレジリエント¹な地域を形成するための要件の1つとなる。そのためには、これまでの災害に対してどのような支援が行われたのか、また、そこでどのような成果や課

* 一般社団法人minori代表理事

題が見いだされたのかを明らかにしておく必要があるだろう。そうして得られた知見をフィードバックする形で既存の災害支援制度の問題を修正したり、平時の社会保障制度と接続させたり、新たな支援の仕組みを作り出したりすることが、地域における災害へのレジリエンスを高めていくように思われる。

もちろん、それは簡単なことではない。地域は多様な制度や社会関係によって構成される複雑なシステムである。そこには財源確保も含む国レベルでの制度の創出や運用の見直しなどが関係してくる。また、自治体独自の政策についても考えねばならない。さらには、制度や政策の遂行にかかわる地域内のさまざまなアクターの調整も必要となる。一口にレジリエントな地域といっても、そのシステム全体を論じることはきわめて難しい。また、レジリエントなシステムを構成するサブシステムの一つとして被災者の生活支援を位置づけるとしても、それ自体が同様に複雑なシステムである。

そのことを認識した上で、本稿では、賃貸型応急住宅に入居した人々（以下、みなし仮設居住者）への協セクター²による支援に対象をしぼり、以下の点について紹介・考察することを目的とする。

- ①みなし仮設居住者への見守り支援事業の仕組みはどのようなものだったのか（2節）
 - ②その事業を通してどのような成果や課題が見いだされたのか（3節）
 - ③みなし仮設居住者への生活支援に協セクターはどのような意義を持つのか（4節）
- なお、本稿の中心をなす2節、3節は高木が、1節と4節は稲月が、それぞれ担当した。

1.2 対象事例－よか隊ネット熊本のみなし仮設見守り事業

考察の対象としたのは、熊本地震(2016年4月)において益城町地域支え合いセンター(後述)からみなし仮設居住者への見守り支援事業を受託した一般社団法人よか隊ネット熊本(以下、よか隊ネット熊本)ならびにその事業を引き継いだ一般社団法人minori(みのり)による支援活動である(組織の変遷については後述する)。

よか隊ネット熊本の前身である、ところをつなぐよか隊ネットは、ホームレス及び生活困窮者の支援団体を中心に熊本地震の被災者への支援を目的として熊本地震の本震後の4月19日に設立されたネットワーク型の支援組織である。震災から約6か月後には約20の県外からの支援団体と約60の県内団体、合計で80以上の加盟団体で構成されるネットワークグループとなった。

活動理念は以下の3点である。

熊本地震におけるみなし仮設居住者への見守り支援事業
—協セクターによる支援活動を事例として—

- ①最も小さくされた人々に偏った支援を行う
- ②できないことはあやまる
- ③震災前から実施されていた参加団体の活動を基本としつつ活動する

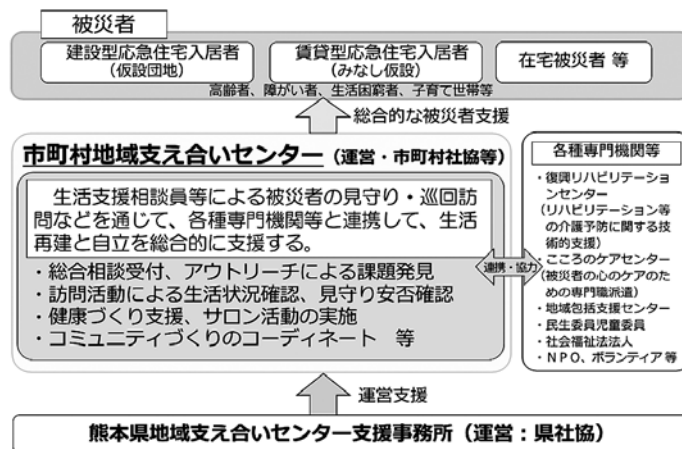
活動内容は、地元団体の支援活動の応援を通じて被災者を支援する「共同型事業（A型事業）」と、よか隊ネット熊本が主体となり加盟団体と協働しながら行う「本体事業（B型事業）」の2つからなる。車中避難者への調査と支援、上述したみなし仮設居住者への見守り支援事業は「本体事業（B型事業）」にあたる。

そこでの支援は、被災者へのアウトリーチと伴走型支援³を基本としている。伴走型支援を基本とした被災者への見守り支援は東日本大震災でも展開されており、仙台市で仮設住居入居者への見守りを行っている一般社団法人パーソナルサポートセンターや石巻市で在宅被災者の支援活動を行っている公益財団法人共生地域創造財団の活動などの事例がある⁴。よか隊ネット熊本の活動もこれら2つの団体によるスーパービジョンを受けた。

2. 見守り支援事業の仕組み

2.1 益城町地域支え合いセンター

熊本地震において、熊本県では2016年10月25日時点で県内15市町村において地域支え合いセンターの活動がはじまった⁵（熊本県 2017）。その目的は「生活再建に向けて安心した日常生活を送れるよう、見守りや健康・生活支援、地域交流の促進などの総合的な支援を行う」というもので、運営は各市町村の社会福祉協議会などが担当している（熊本県 2020）。2020年12月時点での概要を図1に示す（熊本県 2020）。



出典：（熊本県 2020）

図1 地域支え合いセンターの概要

センターには、生活支援相談員、主任生活支援員などが配置された。生活支援相談員は「応急仮設住宅やみなし仮設住宅等に居住する避難者等を訪問し、見守りや相談、専門職や連携機関とのつなぎ、個別自立支援計画作成等を通じて生活再建や自立を支援する」職員である。また、主任生活支援員には、「生活支援相談員が効果的かつ効率的な活動を展開できるよう、協力団体との連絡調整、相談員のケアや困難ケースへの相談支援等のマネジメントを行う」ことが期待されていた（熊本県 2017）。

益城町の地域支え合いセンターは、2016年10月3日に活動を開始した。社会福祉協議会、NPO、ボランティア団体などが、プレハブ仮設居住者、みなし仮設居住者、在宅避難者への見守り相談支援、障がい者相談支援、予防介護教室、子育てサロン、健康支援事業などを行った。このうち、こころをつなぐよか隊ネットは、災害急性期から半年の支援活動の実績が認められた結果、みなし仮設約1200世帯（後に1611世帯）の見守り支援事業を担当することとなった。なお、上述したとおり受託主体の名称等は変化している。受託期間は2016年10月から2020年3月末までであった。

2.2 みなし仮設見守り支援事業

2017年5月末に熊本県が実施した調査によれば、応急住宅等に入居していた19,920戸のうち、みなし仮設は14,923（74.9%）に上っていた。自治体別では、みなし仮設が最も多かったのは熊本市で9,916戸、次いで益城町の1,464戸であった（総務省 2020:69）

みなし仮設とプレハブ仮設とでは、表1に示すように、いくつかの違いがある。

表1 みなし仮設とプレハブ仮設の特徴

みなし仮設	プレハブ仮設
点在・分散 孤立化しやすい	集合・団地 コミュニティ構築が行いやすい
見えにくい・分かりにくい ボランティア活動の対象になりにくい	分かりやすい 様々な支援が入りやすい
情報が得にくい 情報格差が生まれやすい	情報が得やすい
常駐支援者を置くことができない 見守りに困難がある	常駐支援者を置くことができる 見守りがしやすい 常駐者がコミュニティに溶け込みやすい

みなし仮設はプレハブ仮設に比べ、簡単に言えば居住性は高い物件での生活となるが各地に分散しており、個人情報保護の観点から行政関係者以外はだれがどこにいるのか把握

熊本地震におけるみなし仮設居住者への見守り支援事業
—協セクターによる支援活動を事例として—

握しにくい。そのため、みなし仮設入居者への支援をしたいと考える民間の団体があっても被災者にたどり着く方法がなく、被災者同士も話し合う機会がないため自治会を作ることでもできず情報の共有が遅れる側面がある。つまり、個人情報保護で守られている反面、行政以外の支援活動を受けにくくなり孤立しやすくなるという二律背反的な状況にあるといえる。また、常駐の支援者を置くことができないため緊急時の介入が遅れる可能性が高く孤独死や自死のリスクがプレハブ型に比べて高いといえる。このような状況を踏まえながら、みなし仮設居住者への見守り支援を行った。

見守り支援事業の目的、対象、職員体制、生活支援相談員（以下、相談員）の要件は下記の通りである。

(1) 目的

- ① 孤立を防ぎ孤独死、自死を防ぐ
- ② 行政や民間の支援情報の連絡と説明
- ③ 個別の困りごとへの対応（行政、専門機関、ネットワークを活かした民間団体の連携で対応）

(2) 対象

- ① 益城町で被災されて熊本県内のみなし仮設に入居された世帯（上述の通り、当初は約1200世帯。後に1611世帯まで増加。）
 - ② 公営住宅への緊急避難を継続されている世帯
- なお、対象となったみなし仮設居住者の地域別の比率

表2 みなし仮設の地域別比率

地域	比率	
益城町	22%	
熊本市	東区	37%
	中央区	10%
	北区	4%
	南区	3%
その他	24%	

は、表2の通りである。

(3) 職員体制

職員体制は、センター長1名、副センター長1名、主任生活支援員（以下、主任相談員）1名、生活支援相談員（以下、相談員）20～30名であった。

(4) 生活支援相談員の要件

多様な視点による見守りを行うために、社会福祉士、精神保健福祉士、看護師、介護福祉士等の国家資格の保持者のほか、発達障害、外国人、セクシャルマイノリティー支援の経験を持つ方を採用した。採用にあたっては、ネットワーク組織のボランティア関係者を中心に人選を行った。また、採用後は、伴走型支援士養成講座等の研修を受講してもらうなど、支援の理念や方法の共有をはかった。

2.3 見守り支援の流れ

見守り支援事業の流れは以下のようなものであった。

(1) アポイントメントと訪問

益城町から名簿を受託し、訪問をおこなった。まず、電話でアポイントメントをとり、基本的には2人1組の男女のペアでその世帯を訪問した。また、その周辺に存在するみなし仮設世帯への訪問もあわせて行う形をとった。



訪問時には、寄付でいただいた日用品等を持参した。これは被災者の面会への心理的ハードルをさげ、面接をスムーズに行うためにも役だった。また、不在時には、日用品等を不在連絡票とともにドアノブにかけておくこととした。これも折り返しの連絡によるアポイントメントの設定、更には安否確認のツールとして役立った。

(2) 面談

相談員は、訪問先でお話を傾聴し、生活上の問題などをお聞きした。面談時間は15分から2時間と幅があった。お聞きした内容は、発災から今までの経緯、健康状態、仕事や生活の状況、再建計画、困りごとなどであった。



(3) 面談後

訪問後は毎日報告会を行い、緊急に対応が必要な世帯についての情報共有をはかった。その後、主任相談員は面談内容をもとに、アセスメント基準をもとに支援の緊急度別にラ

表3 訪問世帯のアセスメント基準

ランク	詳細	件数	割合
A	差し迫った危険、危機的状況があり、緊急の介入、支援が必要な世帯	0	0.0%
B	Aランクほど差し迫った状況はないが、困難な課題に直面しており、中心となる支援者がおらず孤立しているなど、行政職員を中心とした継続的な支援が必要な世帯	31	1.9%
C	おおむね生活が安定しており、直ちに支援の必要はないが、今後支援が必要となる可能性があり、月に1回程度の見守りが必要な世帯	164	10.2%
D	当面支援の必要がないと考えられる世帯。3カ月に1回程度訪問し行政からの情報提供や、生活、健康面の確認を行う	279	17.3%
X	転居等で見守り対象から外れた世帯	962	59.7%
XB	転居はしているが、引き続き困難な課題に直面しており、Bランクと同じく継続的な支援が必要な世帯	14	0.9%
XC	転居はしているが、Cランクと同じく今後支援が必要になる可能性があり、月に1回程度の見守りが必要な世帯	149	9.2%
他	面談等が行えず、ランクを決定できない世帯や取り下げ世帯 等	12	0.7%
	障がい者を含む世帯	65	4.0%

2019年7月現在

→B,C, XB, XCランク：「継続訪問」「課題解決へのサポート」が必要

熊本地震におけるみなし仮設居住者への見守り支援事業
—協セクターによる支援活動を事例として—

ンクづけを行う。それに応じて支援プランが作成され、継続支援の担当者も決定された。

表3は、アセスメントの基準である(表中の件数と割合は2019年7月時点のものである)。ランクB、C、XB、XCの世帯については、継続的な訪問と課題解決へのサポートが必要と判断された。

なお、緊急ではないが、心配なケースについては週に1回全員参加のケース会議を行い訪問頻度の確定のためのアセスメントと相談員の多様なバックグラウンドを活かした視点での支援プランを作成した。

(4) 記録と分析

毎日の訪問活動の記録は、紙ベースで記述するとともに、困りごとや連携先等の支援内容が種類別に分類されているシステムに入力した。これらのデータは、現状の相談傾向を把握するのに役だった。また、学術的な分析にも活用された。

(5) 個人情報の保護

個人情報の保護には最大限の配慮を行った。具体的には、事務所内に個人情報保護エリアを設けて事業関係者以外の立ち入り禁止とした。また、訪問時等の個人情報を持ち出す場合には、氏名・住所・電話番号等を2分割してペアで所持し、訪問時に2人で割符のように符合させることとした。これにより、万が一ペアの片方が所持品を紛失した場合でも個人情報の流出の危険は大幅に下がる。

(6) スーパービジョン

業務の運営や現状の分析、行政機関との折衝などに関するスーパービジョンについては、上述したとおり、東日本大震災の支援を行っている一般社団法人パーソナルサポートセンターや公益財団法人共生地域創造財団の方、福祉や生活支援を専門とする大学教授などの協力を得て、適宜行った。

(7) イベントや交流会

こうした地域支え合いセンターの見守り事業以外にも、被災者同士のつながりづくりや被災者と事業外の支援団体とのマッチング(つなぎ)も行った。その際にも、個人情報の保護については最大限の配慮を行った。

3. 見守り支援事業の振り返り－成果と課題

3.1 支援期間の区分

このような形でよか隊ネット熊本は、みなし仮設への見守り業務を行った。この事業の

成果、課題、事業をとおして得られた経験などについてまとめておこう。ただし、ここでの記述は筆者（高木）が本事業にかかわることで感じた知見を記したものである。立場や視点が異なれば、違う意見、評価、反省すべき点などもあると思う。あくまで支援の現場に深くかかわった者の個人的な見解であることを最初にお断りしておきたい。

被災者の状況や支援環境は時間とともに変化していく。そのため、みなし仮設への見守り支援の期間を以下の4つのフェーズに分割し、各フェーズの活動、主だった事例、問題点などを記すことにする（なお、そこに挙げている年月は目安的なものである）。

- ①みなし仮設入居初期・訪問開始期（2016.10～2017.3）
- ②生活再建準備期・生活支援期（2017.4～2019.3）
- ③みなし仮設退去・生活再建期（2019.4～2020.3）
- ④事業終了後とコロナ禍の影響（2020.4～）

3.2 みなし仮設入居初期・訪問開始期（2016.10～2017.3）

（1）体制

前述した事業計画により委託事業を受けたが、益城町の予算の関係上、当初は十分な人員配置を行うことができなかった。よって、最初の6か月間は平均して巡回相談員6名と主任相談員1名が訪問と継続支援にあたるという、絶対的な人員不足という状態での開始であった。ただし、次年度の予算拡充と必要人員確保の約束は益城町からとれていたもので、まずは現状の人員でできる限りの体制を作ることに専念した。

（2）訪問活動

対象の世帯は日ごとに増加傾向にあり、1200世帯以上の対象世帯を6か月間で1度だけ訪問できる計算であった。不在宅の再訪問ができないため、電話でのアポ取りと聞き取り調査を並行して行うことで対応した。

ただ、熊本県下全体に散在するみなし仮設を訪問するためには片道2時間程度を要する地区もあるため相談員の負担は大きいものとなった。

被災元の自治体からの見守りだけでなく、仮設の入居先の自治体の支え合いセンターや福祉機関との広域連携の必要性を感じ情報を連携できるシステムを行政や熊本県社会福祉協議会との話し合いにより導入したことで、相談員の負担を少しは軽くできた。また、そのこと以上に、この措置によってみなし仮設世帯への見守りが厚みを増したことがよかったといえる。

(3) 個人情報の問題

事業開始時には、みなし仮設入居者の名簿が渡されていなかった。行政側が用意したみなし仮設申請書の中に災害支援関連団体へ個人情報の共有の可否を問う項目があり、そこに否と記した被災者の情報の取り扱いが懸案事項となっていたためであった。

この問題は、委託元である益城町が申請書ベースで名簿を作成することで解決したが、初めてのみなし仮設の見守り事業への行政側の苦勞を感じさせる事案であった。

(4) トリアージの為のアンケートの作成

みなし仮設の見守り対象への訪問が6カ月を要するため、訪問の順番は支援の観点上、大きな問題であった。緊急に支援が必要な世帯が後回しになり問題が悪化することは容易に想像できたため、全世帯に生活状況や困りごとを問うアンケートを送付した。返信率は最終的には7割近くになり、被災者のニーズが深く感じられた（本特集所収の稲月論文は、このアンケート調査の一部を用いたものである）。

アンケートからは、孤独感や自宅再建への不安、支援情報の不足を訴える方が多かった印象があった。しかし、返信のない世帯の中に、実は本当に心配な世帯が混じっていることが予測され、また、現に存在していた。この問題については、有効な対策は、現在も考えついてはいない。

(5) 障害者・高齢者・生活保護受給者の情報の開示

アンケート調査の返信を待つ間のおよそ2週間を効果的に訪問活動にいかすため、災害弱者とも考えられる方の世帯情報の提供を行政に求めた。しかし、名簿の備考欄に障害者と高齢者世帯の記述はあったものの、生活保護世帯等については本人が社会的な不利益を被るおそれがあることなどを理由に開示されなかった。

訪問活動の結果、高齢者や障害者はサービスに繋がっている世帯も多く、緊急な対応が必要な例は少なかった。一方、開示されなかった生活保護受給者については義援金等が支給されている間は生活保護が停止になっている方も多く、ケースワーカーとのつながりが切れているため見守りサービスが存在していないことに不安を感じる。少なくとも被災者に関しては停止中も担当ケースワーカーによる声掛けは継続するべきではないかと感じている。

(6) イベントの開催

アンケート調査の記述や訪問時の被災者の語りの中には、支援から取り残された気持ちや新しい土地での孤独感を訴えるものが少なくなかった。また、ネットワークグループで

あるよか隊ネット熊本の加盟団体からは、みなし仮設の世帯への心配と支援の申し出も多かった。しかし、個人情報保護のこともあり、みなし仮設世帯の情報が開示できないため、支援団体とのマッチングの難しさがあった。

こうした問題を解決するために、ネットワークの支援団体と協働する形でみなし仮設世帯限定のイベント「つながる広場」を開催した。招待状の発送や来場者名簿の管理については支え合いセンター事業部門が行い、炊き出しやステージでの演出はボランティア団体等が実施した。あわせて複数の専門機関のボランティアによるワンストップ型の合同相談会も開催した。2016年12月に第1回目が開催された「つながる広場」には、約300人の来場者と約200人のボランティアが集うことになった。

このイベントは、地域支え合いセンターの予算が計上されていないなかったため、すべて参加団体の助成金や寄付で行ったが、画期的な取り組みであった。「つながる広場」は、その後も年に2回開催され、内容も充実したものとなっていった。

(7) このフェーズにおける所感と課題

事業開始から2017年3月末までの訪問活動で全戸訪問は完了した。面会率は約50%であった。ただ、訪問活動によって課題の洗い出しが行われた。そうした課題は、ネットワークグループに加盟している団体との連携、建築士、弁護士会、医療機関等の専門機関の協力などによっても解決へとつなげていった。また、「つながる広場」などのイベント開催は、複数の報道がなされたこともあり、みなし仮設居住者に大きな希望を与えることができたと評価している。訪問当初は「宗教団体の勧誘ではないか」とか「怪しい詐欺団体ではないか」といった行政への問い合わせが多かったことを考えれば、大きな変化といえるだろう。

この時期、印象的な例としては次のようなものがあった。私たちは、みなし仮設居住者の方から「友人である障害者と高齢者の2人世帯が県南の知り合いのいない地区に自主避難をされていて心配だ」との相談を受けた。それを受けて、その世帯を熊本市内のみなし仮設につなぎ、契約と引越しの支援を行った。活動への信頼と被災者の持つコミュニティの力がうまく機能した例ではないかと感じている。震災後の混乱もあり被災者の把握が難しい中、被災前のつながりが生きた貴重な例であった。困っている方の発見はなかなか難しい。アウトリーチが難しい方の実態把握の為にも、コミュニティに溶け込む支援の有効性を感じる例でもあった。

3.3 生活再建準備期・生活支援期（2017.4～2019.3）

（1）事業体制

新年度となり予算の拡充によって、相談員の増員が可能となった。しかし、事務所の移転や設備の拡張のために時間を要したため、当初に計画した人員体制が整ったのは2017年9月ごろであった。相談員数は、最大時にはパートタイムを含めて25人となり、当初に比べると充実した支援が行えるようになっていった。

また、2017年4月より事業の受託母体であったところをつなぐよか隊ネットが法人格を取得し、一般社団法人よか隊ネット熊本となった。その後、みなし仮設居住者への見守り支援部門は、よか隊ネット熊本から独立し、任意団体よか隊ネット益城を経て、2018年5月に一般社団法人minori（以下、minori）となった。

（2）訪問活動

相談員の増員により、月間450～500世帯程度の訪問が可能になり、面会率も約55%に上昇した。そのため1ヶ月あたり300以上の世帯との面会を行うことができるようになり、信頼関係も確立していった。

訪問当初、前述したアセスメント基準では、要支援世帯にあたるBランクの世帯が約10%、Cランクにあたる世帯が約25%、合計約35%が存在していた。この比率は東日本震災の支援団体の要支援世帯のものとはほぼ同じであるとの話を、連携団体から聞いている。

しかし、その後、要支援者数は2年間見守りによって20%前後にまで減少していった。

（3）継続支援活動

ただし、継続支援の課題は多岐にわたっていた。また、身体及び精神医療、生活困窮、詐欺や商品契約をめぐるトラブル、孤立の問題、虐待やDV、育児やシングルマザーの生活課題、離婚、行政の支援策への不満等の問題が複合的に重なっているケースが少なくなかった。

こうした複合的な問題に対して、よか隊ネット熊本の加盟団体のつながりによって有効な支援が行えた例は多かった。特に建築士と弁護士・司法書士の協働や、福祉・医療系の支援者と弁護士・司法書士の協働は、災害支援の現場での支援プランの作成において互いに補完しあう形でいい連携ができた印象がある。

同時に、見守り活動の課題も散見されるようになった。訪問によるインタビューで世帯全体の課題の深刻度をアセスメントしていくのだが、聞き取り対象者が高齢者や児童への虐待の加害者である疑いがあるケースが2例ほどあった。それらのケースはどちらも初回

訪問時、問題の少ないDランクの世帯と分類されており、訪問頻度も少なくなっていた。世帯の他のメンバーから情報を得るまで、長いものでは1年ちかく課題を発見できなかったケースもあった。

アンケート調査のアセスメントの場合でもいえるが、世帯の一部のメンバーのインタビューで世帯全体の状態を判断していく場合、このようなリスクが生じる。さらに、それによって訪問頻度が下がり、問題の発見や対応が遅れるリスクがあることが痛感された。

(4) イベント活動

シリーズ化した「つながる広場」は、他の自治体の支え合いセンターからも注目を集め、よか隊ネット熊本は、熊本市のみなし仮設世帯への支援イベント「つながるエリア」への実行計画やイベントデザインへの参加を求められるほどであった。

この「つながる広場」は、来場者の声を反映させる形で、さらに進化していった。特に印象的な改善点として、以下のようなケースがある。初回イベント後のアンケートに、「『つながる広場』という名称から被災者同士の交流を大変期待して来場したが、独りで来場し、独りで帰ることになった。ただお土産をもらいに来たようで余計に寂しくなった」といった意見を寄せた方がおられた。この意見を受けて、本人に連絡を取り、改善策を共に考える企画会議への参加をお願いしたのである。その結果、「このイベントはみなし仮設世帯のみ来場できるイベントであり、単身世帯の方は一人で来場するしかないためコンシェルジュ的な同伴者がいると安心する」との意見を頂くこととなった。

この声をもとに、イベントに独りでいらっしゃる方の話し相手となったり他の来場者との交流を仲介したりする「おもてなし係」という名のボランティアを募集することにした。すると、加盟団体の高校生や中学生、また仮設入居者も含めて毎回50名以上の応募があり、彼ら／彼女らはイベントの温かい雰囲気のとよみとなっていった。来場者の滞在時間が本当に長くなったことから、その効果は明らかであった。

また、ボランティア参加者には「もし来場者とお話の中で不安や心配事を聞いた場合には相談ブースに同行してほしい」と伝えており、悩み事や不安への相談支援につながっていった例を少なからず確認することができた。

その他にも、みなし仮設世帯の方によるパーパークラフト教室や料理教室の開催等も行われた。これらの教室の開催にあたっては、企画・準備段階からみなし仮設居住者にも参加していただいた。それにより当事者の参加も増加し、「つながる広場」は文字通り被災者と支援者が有機的に「つながる」イベントとして継続的に進化していった。同時に、ネッ

トワーク組織による支援活動のシンボリックな行事となっていったように思われる。

(5) 加盟団体によるサロン活動

上記のイベント活動は、加盟団体の協力もあって更なる広がりを見せた。その1つが、コミュニティ支援の助成金を受けて実施された地域サロン「つながるカフェ」である。最大時には20数か所で子ども食堂や地域サロン活動等を行っている団体が、それぞれの場所でサロン活動を開催し、みなし仮設世帯とその地域での交流支援や居場所づくりを行っていった。

(6) このフェーズにおける所感と課題

このフェーズにおける所感と課題として2つのことを挙げておきたい。

①自死および孤独死の発生とその後の対策

見守り支援事業の目的として孤独死と自死の防止をあげて私たちは支援活動をおこなってきた。しかし、残念なことに自死と孤独死を完全には防ぐことができなかった。

最初に自死のケースであるが、この問題は生活保護受給の問題とも深く関連していた。すぐに熊本県、熊本市、支え合いセンター、社会福祉協議会等の関係機関と共有し、専門家を交えたケース会議を通して対策を立てた。その結果、業務受託最初の時点で生活保護受給者のリストの開示が必要であることや「保護再開に関する相談は支え合いセンターや元の自治体の保護課が相談をうける」との通知を福祉事務所から対象世帯におこなうことで個別対応につとめることを確認した。また、このケースは見守りの早い時期に起こってしまったため、訪問時に不在である世帯の外観から異常を感知するためのチェックリストを作成することにつながった。電気のメーターの動きやエアコンの室外機、カーテンの状態等の確認と不安がある場合の声掛けや緊急連絡へつながるフローチャートを作成することにより、リスクの低減と相談員の不安への対処をはかった。このチャートは他の災害地への研修用に求められ巡回活動に生かされたこともあったと聞いている。

次に、孤独死のケースについてである。1件は、高齢独居世帯であった。この方は介護保険の利用はなく、家族の見守りが毎日ある世帯（アセスメントではCランクの世帯）であった。亡くなった当日に毎日訪問される息子さんが発見されたケースである。

もう1件は60代の方であり、慢性疾患があり医療機関につながっていた。私たちのアセスメントでもCランクであり、大きな心配はないが見守りが必要とされる単身世帯であった。しかし、突然の循環器系の発作で亡くなられ、1週間後に親族が訪問し発見された。

困窮者支援の現場からも感じることもあるが、福祉・高齢者サービスに繋がっておら

ず、日頃は元気で活発な単身世帯の方が孤独死として発見されるケースが多いように思われる。同様のケースはプレハブ仮設の現場からも報告されているが、なかには被災者同士で緊急介入をはかり、ドアを壊すなどして救急医療につながるケースも少なからず存在する。日常生活の小さなルーティンに何げなく気を配るコミュニティの存在が孤独死のリスク軽減の鍵ではないかと感じるとともに、みなし仮設での対策に反映できる方法を考えなくてはならないと考え続けている。

②被災者からの支援制度に関する要望への対応

みなし仮設訪問を開始してすぐの段階で、私たちは「みなし仮設の転居を認めてほしい」との要望を聞くこととなった。熊本地震の支援制度では当初、みなし仮設から他のみなし仮設への転居は認められておらず、転居とは生活再建を意味するものであるとの解釈で制度は運用されていた。

しかし、みなし仮設入居世帯の中には義足を使用しているにもかかわらず2階に住まざるを得ない方もおられた。その方は、避難所では義足のためにトイレの使用が難しく、被災後すぐに入居できるアパートを探した。しかし、集合住宅の2階にある部屋しか見つからず、やむを得ず入居したのである。そのほかにも、転居したいけれども転居できずに困っておられる方もいた。たとえば、みなし仮設としてその物件での生活を継続しているが、長引く仮設での生活の中で本人や介助する家族の負担が増え疲弊したために同じ集合住宅の1階に転居することを希望している世帯である。また、みなし仮設入居後に癌の診断を受けたため通院のため、専門病院の近くの物件への転居を希望する世帯もおられた。このように、個別に対応が必要であると思われるケースが少なくなかったのである。

この問題については、支え合いセンターの会議で改善を提案したり、行政へ要望を出したりした。しかし、災害から1年を迎えたばかりであり、個別の対応への時間がかかっている状態であった。よか隊ネット熊本の協力団体である弁護士会へも相談していたが、それが報道機関への取材につながり、西日本新聞が同様のケースについての記事を掲載することとなった。この記事はインターネットのYahooニュースのトピックで配信されたこともあってか、行政側から早急に個別対応するとの返答を記事掲載の当日に受けた。ただし、後日談として、この件については行政側も準備を進めていたが記事が掲載されたため対応を速めたとのことであった。

また、別の事例としては、災害から2年が経過した時点で、災害公営住宅への申し込みについてみなし仮設入居者から強い要望があった案件があった。熊本地震の災害公営住宅

熊本地震におけるみなし仮設居住者への見守り支援事業
—協セクターによる支援活動を事例として—

の応募要件は「被災時の居住建物が大規模半壊もしくは全壊の世帯でその住居を解体もしくは解体予定の世帯」であるとされていた。それゆえ、アパートの持ち主が被災したアパートを解体せずに倉庫として利用している場合や修理して賃貸物件として再利用している場合には、居住していた物件が解体されていないために災害公営住宅の応募要件を満たさないとの解釈となっていた。そのため、被災時にそのようなアパートに入居していた被災者の中には、災害公営住宅の申し込みに応募できないまま締め切りを迎えることになった世帯が少なからず存在していたのである。

この問題についても弁護士会と連携しながら、同様のケースがみなし仮設利用者だけでなくプレハブ型仮設利用者の中にもあることを伝え、対応方法の相談をした。最終的には弁護士会と知事との話し合いで入居要件の緩和と募集の延長が決定した。

みなし仮設間の転居や災害公営住宅への申請などに代表される、私たちのこのような活動については、行政の委託事業の範疇を超えているとの見方や声もあった。しかし、私がここで強調したいのは、プレハブ仮設等の集合仮設であれば被災者同士が自らの状況への疑問や要望を共有して声をあげることができるかもしれないが、みなし仮設利用世帯に関してはお互いが自分たちの状況について話し合い、共通の要望について確認する機会がほぼ存在しないことである。

行政側の対策としては、みなし仮設世帯が10世帯以上集まって自治会を形成すれば自治会費を請求することはできることになっているが、点在している10世帯が連絡を取り合いながら自治会形成と申請の手続きを行うことは難しいと考えられる。実際にみなし仮設世帯が自治会を結成し自治会費を行政に請求した例は今のところない状態である。よか隊ネットの加盟団体でもある熊本学園大学の高林教授と学生によるグループが、助成金を利用してみなし仮設入居者の3世帯以上の集まりに独自の支援金を配布し、相互のつながりを促進して10世帯以上の組織化を支援した。しかし、10世帯のハードルをこえることは難しかった。

プレハブ仮設では自治会や有志の世帯での話し合いを通じて自らの利益に関する意見を交換できるが、現状のみなし仮設においては、支え合いセンターのみが多く、要望を聞きそれを伝える代弁者にならざるを得ない状況であろう。だが、そこには社会福祉的側面から見ても真のアドボケーターにはなり得ない状況があると感じている。ソーシャルアクションの基本は当事者のエンパワーメントから成り立つことを考えても、みなし仮設の利用者がお互いに自らの利益について話し合う機会づくりや構造を考えていくことも被災者

支援の大切な要素ではないかと感じている。

3.4 みなし仮設退去・生活再建期（2019.4～2020.3）

（1）事業体制

熊本地震から約3年となり、みなし仮設世帯数も約500世帯となった。そのため、大幅な相談員の縮小と委託事業の最終年度での事業引継ぎのために益城町社会福祉協議会より2名の相談員が出向し、フルタイムで業務に加わることとなった。それにより相談員数は15名程度の相談員と2名の出向職員で最終年度の事業を継続した。

（2）訪問活動

委託事業による見守り事業の担当世帯の中には当初、仮設退去世帯の見守りは含まれていなかった。仮設を退去した世帯は、その時点で再建を果たしたとみなされ、再建後の生活は基本的に見守りの対象とはならないことになっていた。

しかし、私たちは、みなし仮設退去後も見守り活動は必要だと考えていた。みなし仮設の見守り事業はプレハブ仮設の見守り事業と違い熊本県下を常時巡回訪問している。その訪問活動の中に仮設退去後の世帯を組み込みながら、再建後の生活が安定するまで声掛けをすることは可能であった。そこで、委託元である益城町行政と社会福祉協議会に仮設退去世帯への自主的な見守り活動の必要性について理解を得た上で、自主的にみなし仮設退去後の世帯の見守りも2018年度より継続して行っていた。表3に示した訪問世帯のアセスメントの基準にもあるとおり、当初Xと分類されていたみなし仮設退去世帯についても、退去後も課題を抱えた世帯をその深深度に応じてXB、XCと分類して見守りを継続した。そのため、訪問対象世帯は2019年4月当初はみなし仮設約500世帯に加えて仮設退去世帯で見守りの必要を感じた150世帯を主な対象として見守り支援を行うこととなった。

（3）継続支援活動

いよいよ、再建に向けての最終年度となり、災害公営住宅の建設も進んでいるが、建築業者の順番待ちのために再建が思うように進まない世帯や深刻な病気の発見により財政面から再建計画を大きく見直さなくてはならない例など転居が現実の問題となるフェーズとなった。また、みなし仮設の賃貸物件をそのまま大家と賃貸契約を結び、再建後の住居として生活をされる方も多かった。益城町外のみなし仮設を再建先として生活をはじめられる方にとっては再建先のコミュニティへのつながりの支援と孤立の防止がこのフェーズの大きな課題であった。

(4) イベント活動

シリーズ化していたイベント「つながる広場」は、主によか隊ネット熊本の加盟団体による企画で実行されてきた。大変好評であったが、益城町の行政や社会福祉協議会、地元の有志の団体の参加の機会があまりない印象もあった。フェーズとしても生活再建期にあるイベントとして、前述した地元の資源が中心となってイベントを共同して企画・実行することによりイベントノウハウの共有と地域資源の発掘と連携につながるの考えから、主催をよか隊ネット熊本から益城町地域支え合いセンターへ移行することを提案し、2018年3月から12月にかけて3回のシリーズで開催した。

イベント名は「おもてなしあい文化祭」として、それまでのイベントで培われたノウハウを生かし、地元の趣味のサークル活動や音楽教室、地元の整体業やマッサージ業を行う職能団体、健康マージャンなどの新しい切り口の福祉活動の実演等を益城町支え合いセンターが主催するかたちで実行した。私たち minori はイベント事務局として参加し、あくまで企画実行の調整役としてイベントを支えた。

結果としては、3回のイベントいずれも参加者・来場者合計で500名近い規模のイベントとなった。予算もそれぞれの団体の活動費や助成金で参加していただけたため、支え合いセンターとしてはコミュニティセンターの利用料のみでの開催ができた。イベントの企画と実行、そして振り返りをシリーズ化しながら益城町の地元の団体や被災者でもあった住民と行った。このことによりイベントコンセプトの共有と行政、福祉団体、支援団体、地元住民が互いに顔の見える関係となっていったことが大きな収穫であった。

また、サークル活動や趣味の集まり、美容師や整体師の職能団体が参加することにより、居住地に大きく左右されない居場所またはコミュニティの存在や意味を確認できたことも大きかった。被災者は、短い間に最低でも避難所から仮設住居そして再建先と転居を3回は繰り返す。そのことによるストレスや悪影響はリロケーションダメージと名付けられている。今回のイベントは地元の「文化祭」であり、趣味や個人の動機付けによるつながりが、地域コミュニティだけでなくオルタナティブなつながりになりうること、また、転居による影響を受けにくいつながりであることを関係者が実感する良い機会となり得たと信じている。これらの経験をもとに、さまざまな団体が有機的につながり協力する形で再建後のコミュニティ支援を行う基礎固めができたのではないかと考えている。

なお、みなし仮設の方への支援がきっかけではじまったペーパークラフト教室は、加盟団体やボランティアの協力を得ながら継続している。現在はコミュニティセンターで毎週

2時間の教室を開くまでになり、地震後の地域資源の一つとしてシンボリックな存在になっている⁶。

(5) このフェーズにおける所感と課題

このフェーズにおける所感と課題として2つのことを挙げておきたい。

①自宅再建後の見守り

継続支援のところでも述べたが、当初の支え合いセンターの見守り事業では仮設から転居が終了した時点で自宅再建が終了したこととなり、見守りの対象から外れることとなっていた。しかし、東日本大震災の事例でも災害公営住宅転居後に孤独死や自殺の問題が発生していることから、「転居後の見守りを継続すべきだった」との声が聞こえていた。それゆえ、私たちはみなし仮設からの転居後も独自に見守り訪問活動を継続していった。その重要性を確信したのは、2019年4月、再建後の世帯に緊急介入して救急医療に繋いだケースであった。このケースは後に「仮設退去、遠く見守り 熊本地震 884世帯『支援受けていない』」という記事として報道された（『西日本新聞』2020年2月11日配信 <https://www.nishinippon.co.jp/item/n/583125/>）。その後、熊本県が再建後の世帯を継続的に見守る方針へと変化するきっかけの1つとなったのではないかと考えている。

なお、このケースの対応については、前述した自死のケースの経験が大きく活かされていることをここでは記しておきたい。当事者である单身女性の応答がないことに異変を察知し、複数のかかりつけの病院に連絡して状況を共有した後、警察へ緊急通報するまでの、相談員の適切な対応は素晴らしかったといえる。アポイントメントがあるのに返事がないことから緊急事態を類推することは、フローチャートに即していてもなかなか判断しづらいものである。訪問先の方と相談員との継続的な関係性がなければ異変に気付くことは難しかったのではないかと考えている。

②コミュニティ支援について

イベント活動の所でも述べたが、協力を頂いたサークル活動だけでなく、生活圏にある美容室や整体業、行きつけの食品店なども、支援において重要なアクターである。こうした地域のお店と被災者との間には経済的なつながりだけでなく、パーソナルなつながりも少なくないことがイベントの準備を通して感じられた。

また、イベント準備でのお話の中から、それぞれの職能団体や地域の商工会などの単位で、認知症サポーター講座や自殺のゲートキーパー講座を開くことで地域の見守り力は大きくなるのではないかという提案もあった。現在はコロナ禍ということもあり実現してい

熊本地震におけるみなし仮設居住者への見守り支援事業
—協セクターによる支援活動を事例として—

ないが、地域リジリエンスを考えた時、この提案にあるように、個人の生活にかかわる職能団体との協力や協働による講座の開催は、被災後の地域社会での支援において新たな可能性を持つのではないかと感じている。

3.5 事業終了後とコロナ禍の影響（2020.4～）

（1）事業終了後の体制

2020年3月31日をもってminoriによる益城町支え合いセンターのみなし仮設見守り事業は終了し、以後、事業は益城町社会福祉協議会に引き継がれた。minoriは支え合いセンターの見守り事業を受託するために立ち上げられた法人であるため、それによって活動財源を失うこととなった。支え合いセンター事業への協力の継続や生活困窮者の自立支援事業の受託も試みたがかなわなかった。民間の助成金も当初はまったく受けることができなかつたため、わずかな寄付金をもとに、ボランティアによる活動の継続が中心となっている。有給職員としては、パートタイム職員が2名のみ体制となった。ただし、相談員20名以上のボランティア登録があり、つながりのある再建世帯への見守り活動を行っている。コロナ禍での生活困窮者支援事業や7月の熊本県豪雨災害の支援事業の為の助成金を受託できたため、辛うじて法人の継続はできている状態である。

（2）訪問支援活動

約200世帯のみなし仮設を残す形となり、minoriへの委託事業は終了した。事業によりアクセスすることができたみなし仮設の方の情報は、事業終了とともにすべて益城町社会福祉協議会に返却した。ただし、私たちの団体と事業終了後も無料の見守り活動を利用する契約を交わした約50世帯を中心に、その後も電話連絡や訪問活動は継続した。

しかし、2020年度当初からのコロナ禍が私たちの訪問活動にも影を落としている。特に緊急事態宣言前後から感染への不安を語られる方が増加し、訪問も難しい状況となっていた。社会福祉協議会が引き継いだ訪問活動も同じくコロナ禍の影響で十分な訪問ができていない状態である。電話による聞き取りが中心となっており有効な対策はできていない。

（3）イベント等のコミュニティ支援

昨年度から予定されていた再建後のコミュニティ支援、交流支援のイベント、カフェ活動は全て中止となり、連携の予定を組んでいた企画もすべて白紙となった。熊本地震被災者支援への民間財団による助成金が返還され再度助成金申請の募集を行っている財団もあ

る状態である。この状況の中で益城町の外に賃貸物件やマンション購入して再建を果たした世帯は、慣れない土地でコミュニティ支援やつながり支援がない状態であり、大変心配な状態にあるといえる。

現在、minoriでは再度訪問活動の必要性を感じており、訪問時に配布する日用品等の購入費の助成を受け訪問を継続している。

(4) 現状に関する所感－2020年7月豪雨の発生

2020年7月、熊本県南部の球磨川水系流域を中心に大規模な豪雨災害が発生した。コロナ禍の中での災害発生であり、熊本県は県外からの支援団体の被災地への訪問を断り、県内の団体とボランティアのみで対応するとの方針を発表した。豪雨災害発生後、minoriは、よか隊ネット熊本および連携ネットワーク団体と協働しながら、被災直後の車中泊支援や在宅被災者の戸別訪問、住民主体の支援イベントや総合相談会の実施等の活動を継続している。また、県南の支え合いセンター事業への協力やこれまでの熊本地震での経験やノウハウの共有等を行っている。

コロナ禍の中で支援の工夫を強いられているが、熊本県内の団体、特に熊本地震を経験した団体は県南の地元の団体と連携しながら災害直後より活動できている。このことは、熊本地震の経験と支援ノウハウが活かしているからだと感じている。よか隊ネット熊本等のネットワークもminoriも熊本地震を経験しなければ存在しておらず、十分とは言えないまでもある程度は効果的な支援を早急に実践できていることは、今後の災害対策や復旧・復興を考えていくうえで大きな地域の財産となっていると感じている。

東日本大震災の支援に関して予算の掛け過ぎである等のマイナス面の振り返りを聞くことがあるが、熊本地震の支援現場やその後の災害において、その経験とノウハウが生かされ大きな恩恵を受けていることを記しておきたい。

4. 災害支援における協セクターの意義

災害は、災害固有の問題をもたらすと同時に、それと連動する形で平時の生活問題を増幅させる。たとえば、前者は自宅の全壊等による避難生活の問題や自宅の再建問題などであり、後者はそうした状況によってさらに深刻化する経済的困窮や社会的孤立などである。災害に対してレジリエントな地域づくりとは、そうした生活問題を適切に解決できるシステムを地域の中に作り出すことである。それは、官（国）、民（市場・企業）、協（NPO、一般社団法人、社会福祉協議会、ボランティア団体など）、私（個人・家族）といった、

熊本地震におけるみなし仮設居住者への見守り支援事業
—協セクターによる支援活動を事例として—

それぞれ異なった配分原理⁷を持つ4つのセクターが最適な形で連動するシステム⁸として概念化できるように思われる。みなし仮設居住者への見守り支援も、災害によって生じた生活問題の解消や軽減を目的とするシステムの1つと位置づけられよう。

前節でのその振り返りからは、4セクターからなるシステムの最適な連動を考えた場合、支援の実行主体としては協セクターが相対的な優位性をもつように思われる。それは次のような理由からである。

第1に、自発性である。協セクターの活動はボランティアや社会運動から始まったものも多く、官や民セクターにくらべて、理念や使命に基づく自発性が強い。それは業務のパフォーマンスの高さにつながる。協セクターの理念の1つに「言われなくてもやる」というものがある。前節で見たように、よか隊ネット熊本の働きによって、原則として認められていなかったみなし仮設間の転居は実現した。また、災害公営住宅の申し込み要件は現状に応じて緩和され募集も延長された。これらについては「行政からの委託事業の範疇を超えている」との声があったそうだが、協セクターだからこそそのパフォーマンスの高さを示したものと言えよう。

第2に、先駆性である。協セクターは活動を通して制度の隙間に隠されていた問題を見つけ出し、問題として提起し、制度につなげたり、制度化を働きかけたりする先駆性を持つ。上述したみなし仮設間の転居実現や災害公営住宅の申し込み要件の緩和は、こうした点からも評価される。官セクターは制度をつくり運用するが、隙間の問題を「発見」し「問題」化していく動機づけは弱い。

第3に、柔軟性である。官セクターの制度は基本的に「申請主義」と「縦割り」で運用されており、アウトリーチや制度をまたいだ柔軟な対応は苦手である。それに対して、協セクターは、発想や運用の点で既存の枠にとらわれない柔軟性をもつ。弁護士会、健康づくり団体、ボランティアなどの連携によって新たなサービスを構想し提供できる。たとえば、「つながる広場」や「つながるカフェ」である。また、「つながる広場」に来られた方からの「一人で来場し一人で帰ることになり、ただお土産をもらいに来たようで余計に寂しくなった」との声に対して、よか隊ネット熊本は、その方を企画会議にお呼びした。そして、その方の意見をもとに、他の来場者との交流をはかるボランティアを募集した。また、そうしたボランティアが、困りごとや悩みをよか隊ネット熊本につなぐこともあったそうである。柔軟な対応が、さらに新たなサービスにつながった例だろう。

第4に、伴走性である。官セクターによる支援は、基本的に制度に基づく支援であり、

それは処遇のための支援といえよう。民セクターは、そもそも市場にのらない人たち（お金がない人たち）には対応しない。それに対して、協セクターは、つながり続けること自体を目的とするような伴走型支援を展開できる可能性を持つ（これは自発性とも関係するだろう）。社会的孤立状態にある人々には、処遇の支援だけでなく、こうした存在の支援が必要である。

第5に、当事者性である。協セクターには、上述の通り、ボランティアや社会運動から始まったものも多い。そこでメンバーたちは当事者に最も近いところで活動を行ってきた（これは伴走性とも重なる）。それゆえ、官セクターや民セクターとは異なり、当事者との対話に基づいた活動を行いやすい。協セクターにとって「言われてもやらない」ことも大切な理念である。これは不適切な支援を強制されないという当事者の権利保障にもつながっている。

第6に経済性である。協セクターは、民セクターのような形では営利を追求しない。また、官セクターのような平等性の縛りからも比較的自由である。よか隊ネット熊本の理念の一つは「最も小さくされた人々に偏った支援を行う」であった。民セクターは「最も小さくされた人」を対象としないし、官セクターには「偏った支援」は難しい。公平性は大切である。だが、協セクターは、これまで述べてきたような特性に基づいて、実際的で効果的な支援を妥当な価格で提供できる可能性が、他セクターに比べて高いと思われる。

このように、支援システムの実行主体として、協セクターは他セクターに比べてさまざまな優位性を持つ。支援におけるこのような協セクターの意義は、前節で見たみなし仮設の見守り支援の振り返りでも示された。

しかし、同時に官セクターは、必要な費用を負担し、権限付与や情報供給といった面でも十分にその責任を果たさなければならない。協セクターは、官セクターにくらべて費用面において劣位にある。個人情報の提供においても官セクターの協力がなければ業務の遂行に大きな支障が生じる。それゆえ、官セクターが意志決定主体となり協セクターに事業を委託する場合には、十分な費用、権限、情報を提供せねばならない。まず自助、次に協助、最後に公助といった順番では無く、自助・協助・公助はシステムとして連動しなければならない。また、費用に関しては、寄付などの形で民セクターが果たしうる役割も大きい。現に、熊本地震の被災者支援には、多くの企業がお金や物資の面で協力した。民セクターによるクラウドファンディングの仕組みも整ってきている。

本稿では、よか隊ネット熊本やminoriといった協セクターによる支援の振り返りを行っ

熊本地震におけるみなし仮設居住者への見守り支援事業
—協セクターによる支援活動を事例として—

てきた。他の協セクターの支援や官セクターによる支援制度の成果や当事者からの評価を含んだ総合的な考察については、今後の課題としたい。

(注)

- ¹ レジリエンスとは、ゾリらによれば「システム、企業、個人が極度の状況変化に直面したとき、基本的な目的と健全性を維持する能力」と定義されている (Zolli and Healy 2012=2013:10)。本特集のテーマ「災害と地域レジリエンス」にひきよせて考えるならば、それは、突然の災害がもたらす衝撃をしなやかに吸収し復興させる地域社会の能力といえるだろう。復興能力という意味では、それは防災というよりも減災につながる概念である。
- ² 協セクターとは営利を目的としない、公益の担い手の領域である。協同セクター、市民セクター、非営利セクター、社会的経済セクターなどとも呼ばれる。NPO 法人 (特定非営利活動法人) や一般社団法人などの形態をとることが多い。なお、ここでいうの非営利とは、事業によって経済的剰余を生まないということではなく、剰余を会員や役員に分配せず事業に再投資することや、公益性の観点から利用者以外からの一定水準以上の寄付によって事業を運営することを意味している (柏木, 2003:258-260)。また、その公益性は、そうした利益分配の禁止とともに、内部留保の禁止や経理の公開性などによって担保されている (上野, 2012a:9-10)。
- ³ 伴走型支援について、詳しくは (奥田 2014) を参照のこと。
- ⁴ パーソナルサポートセンターならびに共生地域創造財団については、下記ホームページを参照のこと。
パーソナルサポートセンター : <http://www.personal-support.org/>
共生地域創造財団 : <https://from-east.org/>
- ⁵ 2020年12月時点では、熊本県内21市町村に設置されている (熊本県 2020)。
- ⁶ このペーパークラフト教室については Yahoo ニュースでも取り上げられている。詳しくは、<https://news.yahoo.co.jp/byline/tanakashinji/20200112-00158518/> を参照のこと。
- ⁷ 各セクターの主たる配分原理は、官は再配分、民は市場交換、協は互酬、私は自給・贈与である。
- ⁸ 上野千鶴子は、下図のように、官・民・協・私という4つのセクターが競争的・補完的に共存しつつ資源供給を行う最適混合システムとして「福祉多元社会」モデルを提示している (上野 2012b:111-4)。

文献

- 柏木宏, 2003, 「NPO 研究の地平」, 野口道彦・柏木宏編『共生社会の創造とNPO』, 明石書店, 255-75.
- 熊本県, 2017, 「地域支え合いセンターにおける取り組みについて」, 熊本県健康福祉政策課 (平成29年1月6日) .
- , 2020, 「『地域支え合いセンター』の活動について」, 熊本県ホームページ, (2021年2月27日取得, <https://www.pref.kumamoto.jp/soshiki/27/4744.html>) .
- 奥田知志, 2014, 「伴走の思想と伴走型支援の理念・仕組み」, 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎『生活困窮者への伴走型支援』, 明石書店, 42-98.
- 総務省, 2020, 「災害時の「住まい確保」等に関する行政評価・監視－被災者の生活再建支援の視点から－結果報告書」 総務省ホームページ, (2021年2月27日取得, https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/hyouka_200331.html) .
- 上野千鶴子, 2012a, 「序 社会学の再考のために」, 盛山和夫・上野千鶴子・武川正吾編『公共社会学2 少子高齢社会の公共性』, 東京大学出版会, 1-12.
- , 2012b, 「ケアの社会化と新しい公共性」, 盛山和夫・上野千鶴子・武川正吾編『公共社会学2 少子高齢社会の公共性』, 東京大学出版会, 107-28.
- Zolli, A. and Healy A. M., 2012, *Resilience*, Simon and Schuster. 須川綾子訳2013『レジリエンス 復活力』ダイヤモンド社.

